

Dibattito aperto sulla gestione dell'immigrazione

Tratto di EURONOTE N° 34 2005 (febbraio)

Calo demografico, esigenze economiche e del mercato del lavoro, necessità di garantire la prosperità dell'Ue, competizione internazionale, rischio di nuove e massicce immigrazioni illegali, sono molte le ragioni che hanno spinto la Commissione europea a divulgare, lo scorso 11 gennaio, il "Libro verde sull'approccio dell'Ue alla gestione della migrazione economica". Secondo la Commissione è infatti giunto il momento di rilanciare il dibattito su come l'Ue intenda gestire in futuro i flussi di immigrazione per lavoro da Paesi terzi, proposta che l'esecutivo europeo fece già nel 2001 ma che non suscitò l'interesse del Consiglio.

Da allora però, ricorda la Commissione, un po' di cose sono cambiate: il Consiglio europeo di Salonicco (19-20 luglio 2003) ha sottolineato *«l'esigenza di ricercare mezzi legali per l'ingresso di cittadini di Paesi terzi nell'Unione, in considerazione delle capacità ricettive degli Stati membri»*; il Trattato costituzionale, ormai in fase di ratifica, dichiara che *«l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori»*; infine, nel novembre 2004, il Consiglio europeo ha adottato il cosiddetto Programma dell'Aja (vedi euronote n 33/2005, pag. 6), programma pluriennale sulla politica comune in materia di immigrazione e asilo, sottolineando come il Libro verde, insieme alle migliori pratiche negli Stati membri e alla loro importanza per l'attuazione della Strategia di Lisbona, dovrebbe fungere da base per *«un programma politico in materia di migrazione legale che includa procedure di ammissione, che consentano di reagire rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro»*.

Se a ciò si aggiungono le previsioni demografiche, secondo cui, al ritmo degli attuali flussi migratori, il calo della popolazione in età attiva dell'Ue a 25 comporterà una riduzione del numero degli occupati di circa 20 milioni nel periodo 2010-2030, è piuttosto evidente perché la Commissione ritenga ormai giunto il momento di riparlare di gestione comune dell'immigrazione. Ecco allora il Libro verde, che *«mira ad avviare un dibattito approfondito, con la partecipazione delle istituzioni dell'Ue, degli Stati membri e della società civile,*

sulla forma più appropriata che dovrebbe avere la normativa comunitaria in materia di ammissione dei migranti per motivi economici e sul valore aggiunto dell'adozione di questa disciplina comune». Naturalmente la Commissione *«riconosce pienamente»* che spetta agli Stati membri definire il numero di lavoratori immigrati in ingresso sui loro territori, ma contemporaneamente ritiene *«evidentemente necessario»* stabilire criteri comuni più *«armonizzati»*, senza i quali il numero degli immigrati illegali *«è destinato ad aumentare»*.

partecipare al dibattito

Il Libro verde intende *«sollecitare reazioni»* e *«avviare un'ampia discussione»*, attendendo risposte e contributi da: Consiglio, Parlamento, Comitato economico e sociale, Comitato delle regioni, autorità nazionali, regionali e locali, parti sociali (comprese le associazioni imprenditoriali e i sindacati), organizzazioni non governative, Paesi candidati, Paesi terzi partner, università, altre organizzazioni della società civile e singoli individui.

Tutte le osservazioni dovranno essere inviate entro il 15 aprile (indirizzo e-mail: jls-economic-igration@cec.eu.int), perché nei mesi successivi del 2005 la Commissione organizzerà un'audizione pubblica sulla migrazione economica e presenterà un programma politico in materia di immigrazione legale, come previsto dal Programma dell'Aja.

Il dibattito è dunque aperto e si attendono i contributi: certamente sarebbe utile se, tra questi, alcuni ricordassero alla Commissione che il complesso fenomeno migratorio non può essere regolato badando esclusivamente agli interessi e alle esigenze dei mercati europei; una riflessione seria e coerente sulle cause (anche e soprattutto economiche) delle migrazioni e sulla necessità di maggior cooperazione (non solo poliziesca) con i Paesi d'origine dei flussi sarebbe infatti doverosa.

quale armonizzazione

Una politica comune efficace può avvenire solo progressivamente, sottolinea il Libro verde, così da consentire un più semplice e graduale

passaggio dalla normativa nazionale a quella comunitaria.

Tuttavia, un sistema di coordinamento con cui gli Stati membri informino la Commissione sull'applicazione e i risultati delle politiche in materia *«può essere vantaggioso nella valutazione del fabbisogno globale del mercato del lavoro comunitario e contribuire altresì alla formulazione di una politica comunitaria, nonché ad una procedura più efficiente e meglio coordinata, nell'interesse sia degli Stati membri che dei migranti stessi»*, scrive la Commissione che propone alcune opzioni. Un *«approccio orizzontale»*, ad esempio, potrebbe disciplinare le condizioni d'ingresso e soggiorno dei lavoratori stranieri che svolgono attività per più di 3 mesi sul territorio di uno Stato membro, prevedendo alcune disposizioni specifiche per esigenze particolari quali il lavoro stagionale o il distacco intrasocietario. In questo modo si creerebbe una disciplina comune globale ampiamente flessibile.

Altra possibilità potrebbe essere quella di *«proposte legislative settoriali»*, concentrate su lavoratori stagionali, distacchi intrasocietari, migranti con qualifiche specifiche, prestatori contrattuali di servizi, evitando quindi una disciplina comune generale. O ancora una *«procedura comune accelerata»* per l'ammissione di lavoratori nei casi di carenza di manodopera e qualifiche specifiche, da adottarsi quando un certo numero di Stati membri ottenga l'autorizzazione del Consiglio. Potrebbe poi essere accordata la cosiddetta "preferenza comunitaria", cioè privilegiare rispetto agli immigrati da Paesi terzi quei cittadini stranieri che già lavorano legalmente in uno Stato membro, i quali potrebbero così trasferirsi in un altro Stato membro con particolari esigenze occupazionali. Ciò, secondo la Commissione, permetterebbe all'Ue di *«fare affidamento su uno "stock" di manodopera che ha già iniziato ad integrarsi»*.

Un trattamento preferenziale potrebbe inoltre essere accordato anche a coloro che hanno già lavorato per alcuni anni nell'Unione Europea prima di ritornare temporaneamente nel Paese d'origine.

criteri di ammissione

Il Libro verde pone poi la questione se l'ammissione di lavoratori stranieri nell'Ue va consentita solo nel caso di specifici posti vacanti, oppure su basi più flessibili che prevedano ingressi finalizzati a soddisfare il fabbisogno di manodopera nel breve o lungo periodo.

Nel primo caso si dovrebbe procedere a «*valutazione individuale*»: il datore di lavoro può rivolgersi all'esterno dell'Ue se non ha ricevuto candidature appropriate a livello di mercato interno. Secondo la Commissione, un simile sistema (legato ad uno strumento come Eures) renderebbe possibile un certo controllo sulle assunzioni, in modo da limitare gli abusi.

Quando poi un contratto di lavoro giunge a scadenza e U datore di lavoro intende rinnovarlo, va ripetuta la «*prova della necessità economica*»? La Commissione ritiene che sistemi facoltativi permetterebbero di superare simili questioni, ad esempio subordinando da parte di alcuni Stati membri la prova di necessità economica al superamento di un certo reddito o livello di qualifica.

Altro sistema facoltativo proposto dal Libro verde è quello di fissare un «*quadro di riferimento comune*» per la selezione di manodopera, che ciascun Stato membro potrebbe decidere di adottare rendendolo compatibile al fabbisogno del mercato del lavoro nazionale. In alternativa, potrebbero essere previsti un sistema per i lavoratori scarsamente qualificati (preferenza agli anni di esperienza in un determinato settore) e uno per i lavoratori mediamente /altamente qualificati (preferenza al grado di istruzione), lasciando poi agli Stati la scelta di quale applicare. Anche l'introduzione di permessi di soggiorno per le persone in cerca di occupazione, per determinate qualifiche e settori, dovrebbe essere prevista come possibilità per gli Stati che intendessero avvalersene.

Altra questione riguarda la procedura da seguire per i cittadini di Paesi terzi che desiderano essere ammessi nell'Ue per svolgere un'attività economica (ad esempio prestatori di servizi per società di Paesi terzi) ma che di fatto non entrano nel mercato di lavoro dell'UE

permessi di lavoro e di soggiorno

Secondo la Commissione, le procedure vigenti potrebbero essere snellite grazie a un'unica procedura di domanda nazionale che porterebbe a ottenere un permesso combinato di lavoro e di soggiorno («*procedura unica*»). Quando è necessario un visto d'ingresso, gli Stati membri potrebbero scegliere se continuare a richiedere un visto d'ingresso iniziale o ritenere che sia sufficiente il rilascio di questo permesso combinato da parte del consolato. Per non dare l'impressione che il rilascio di un permesso di soggiorno - che avviene in base a criteri diversi rispetto al permesso di lavoro - diventi pressoché automatico con la procedura combinata, la Commissione propone di non disciplinare la questione a livello comunitario o, in alternativa, di proporre una domanda unica per il permesso di soggiorno e di lavoro lasciando però i due permessi distinti, rilasciati in base alla normativa nazionale. Sulla possibilità di cambiare datore di lavoro e/o settore nel corso del primo periodo di lavoro nell'Ue, questione legata alla titolarità del permesso e ai requisiti di ammissione del lavoratore, la Commissione sottolinea che se il titolare del permesso è il datore di lavoro, il lavoratore potrebbe trovarsi «*esposto al rischio di essere indebitamente controllato (o persino "posseduto") dal suo futuro datore di lavoro*».

In ogni caso, dichiara il Libro verde, i lavoratori migranti devono avere la garanzia di uno status giuridico certo «*indipendentemente dal fatto che essi intendano ritornare nel proprio Paese d'origine oppure ottenere uno status stabile*». Ai lavoratori stranieri va dunque garantito lo stesso trattamento riservato ai cittadini dell'Ue, soprattutto in relazione a determinati diritti fondamentali economici e sociali, prima di ottenere lo status di residente di lungo periodo.

Questo status, aggiunge la Commissione, «*comporta una più ampia serie di diritti, conformemente al principio della differenziazione dei diritti a seconda della durata del soggiorno*».

cooperazione con

i Paesi d'origine

Un'efficace politica comunitaria in materia di migrazione economica, dichiara il Libro verde, richiede che i flussi migratori siano gestiti in cooperazione con i Paesi d'origine e di transito, tenendo conto delle loro realtà e fabbisogni, mentre «*le misure adottate non possono prescindere da politiche attive per l'integrazione dei migranti ammessi*». Secondo la Commissione, la cooperazione con i Paesi terzi è volta a facilitare la migrazione legale e l'integrazione sociale ed economica dei potenziali migranti, ma deve affrontare anche una serie di problematiche quali «*la fuga di cervelli, il fatto che i Paesi d'origine effettuano investimenti per migliorare le qualifiche di persone che lasceranno poi l'economia e la società di origine per andare a lavorare all'estero, le difficoltà per i migranti di mantenere legami sociali e culturali ecc.*» La Commissione ritiene inoltre importante semplificare il ritorno dei lavoratori temporanei nel Paese d'origine, una volta scaduto il loro contratto, e consentire loro il reintegro nella società nazionale.

Per «*incoraggiare le situazioni più vantaggiose e per compensare le eventuali conseguenze negative*», il Libro verde propone alcune misure da adottare: fornire informazioni aggiornate sulle condizioni di ingresso e di soggiorno nell'Ue; fondare centri di assunzione e formazione nei Paesi d'origine per le qualifiche richieste a livello europeo, nonché per la formazione culturale e linguistica; creare banche dati per qualifica/occupazione/settore («*portafoglio di competenze*») dei potenziali migranti; agevolare il trasferimento delle rimesse; offrire compensazioni ai Paesi terzi per i costi dell'istruzione di coloro che lasciano il Paese per lavorare nell'Ue.

INFORMAZIONI: il Libro verde è disponibile all'indirizzo web http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/work/doc/com_2004_811_it.pdf

